

# GESTÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES PATRIMONIALIZADAS Reflexões e oficinas em Cachoeira/BA

*URBAN PLANNING MANAGEMENT IN  
HERITAGE CITIES  
Reflections and workshops in Cachoeira/BA*

*Wendel Henrique Baumgartner<sup>1</sup>,  
Adriana Santana Bittencourt<sup>2</sup> e Livia Fraga Celestino<sup>3</sup>*

## Resumo

A análise apresentada neste texto tem como pauta a discussão sobre plano diretor, patrimônio histórico e planejamento urbano na pequena cidade de Cachoeira/Bahia, tombada pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) em 1971. Observamos, em função da desatualização, que o Plano Diretor elaborado em 2006 não trata de atividades e ações em curso, assim como se aproxima das discussões sobre o patrimônio. Ao invés disto, as melhorias das condições de moradia ou do próprio patrimônio histórico tombado cedem lugar à exacerbação da sua vocação turística através de projetos que associam o espaço patrimonializado a um parque temático. Como a população local é o grupo menos informado sobre os processos de planejamento urbano, realizamos diversas oficinas com a comunidade para construir instrumentos teóricos e práticos que possibilitassem sua participação nas discussões que se arrastam por anos sobre um novo Plano Diretor.

Palavras-chave: planejamento urbano, plano diretor, patrimônio, cidades patrimonializadas, Cachoeira/BA.

## Abstract

*We present in this paper an analysis about the municipal master plan, historical monuments and urban planning in the small-sized city of Cachoeira/Bahia, institutionalized as a historical city by the Brazilian National Institute of Historical and Artistic Heritage (IPHAN) in 1971. The outdated plan, elaborated in 2006, does not dialog with present ongoing projects neither discusses ideas about historical monuments. The improvements for housing or historical buildings are out of focus giving space to the exacerbation touristic projects with the objective to produce a thematic park. Since the local population is the less informed group about the process of urban planning, we organized workshops to build theoretical and practical tools to instrumentalize them to participate in the long running discussion about a new municipal master plan.*

*Keywords: urban planning, municipal master plan, historical monuments, institutionalized historical city, Cachoeira/BA.*

## Introdução

Propomos neste artigo uma discussão a respeito da gestão do planejamento urbano em uma pequena cidade histórica (CHOAY, 2001) relacionada à discussão de algumas teorias, ações e práticas vigentes, bem como da instrumentalização dos agentes que participam desse processo. As cidades históricas são lugares que preconizam processos de planejamento condizentes com suas particularidades, especialidades e sutilezas. A partir dessa premissa, podemos iniciar com os seguintes questionamentos: Por que destacar cidades históricas? Qual a especificidade destas cidades em relação às demais no que se refere à gestão do seu planejamento?

Cabe destacar que existe uma distinção entre cidades históricas e cidades patrimoniais (LAMPRAKOS, 2014). Todas as cidades são históricas, algumas com uma história de 20 anos e outras com 400 anos, a diferença está no acúmulo de tempo materializado na morfologia e na paisagem urbana. O que queremos discutir neste artigo é a gestão do planejamento que acontece em uma cidade histórica que foi patrimonializada, tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Este tombamento implica, *a priori*, em uma série de medidas específicas para se pensar uma cidade com essa especificidade. Se por um lado o tombamento ajuda a conservar o tecido urbano e os bens arquitetônicos construídos em tempos passados, por outro o conjunto específico de regulações dificultam, em muitos casos, a conexão destas cidades com o tempo presente. Cidades históricas patrimoniais em função das normas, leis e decretos poderiam tornar-se espaços museificados ou petrificados, como propõe Jeudy (2005). O congelamento do espaço em função do tempo é o ponto central da discussão.

Além do tempo acumulado na cidade, o planejamento urbano destes lugares implica uma dinâmica diferenciada no seu próprio processo de elaboração, bem como em relação a gestão do espaço urbano (GUMA, 2016). A discussão da participação popular no planejamento já é um tema difundido, apesar de sua prática ainda ser desconsiderada ou minimizada em muitos planos, e a razão está, em alguns casos, na desconexão/assincronia entre o tempo do planejamento e o tempo da ação. Para podermos participar efetivamente com profundidade é preciso tempo; é preciso conhecer as cidades, conhecer as regras, as leis e as normas; é preciso conhecer a vida do lugar. Lugares com muita história impregnada nas construções e muitos cotidianos sobrepostos no presente demandam muito tempo nos primeiros momentos do processo de planejamento para compreensão dessa complexidade temporal. É preciso calma e paciência. E isto é tudo que não se tem atualmente quando falamos de planejamento urbano no Brasil. Até superamos a ideia de que não existe planejamento, há uma certa quantidade de dinheiro para ser gasto em planejamento, mas o que não temos mais é tempo, tudo é pensado e executado para ontem. Os prazos são sempre curtos. As medidas e editais são sempre anunciados muito próximos de seus prazos de vencimento. A ausência de tempo compatível para desenvolver um plano de acordo com a especificidade de cada cidade faz cair por terra a ideia da participação popular realmente participativa, bem como anulam a importância da singularidade. Os modelos de planejamento são encaixados, adaptados e reproduzidos *ad nauseum* pelo mundo afora e muitas cidades, patrimoniais ou não, acabam por se tornarem réplicas.

Cabe aqui uma ressalva, não escreveremos sobre o mundo, escreveremos sobre um lugar, um lugar específico chamado Cachoeira, uma cidade localizada no Recôncavo Baiano, a 110km de Salvador. Um lugar com 450 anos de história ocidental patrimonializada pelo IPHAN que a consagrou Cidade Histórica, Cidade Heroica e Cidade Monumento. Depois de 30 anos do seu congelamento como monumento, em 1971, os recursos para sua renovação e recuperação chegaram em planos como o Monumenta e PAC-Cidades Históricas (Programa de Aceleração do Crescimento). Nosso objetivo geral nesse texto é discutir questões vinculadas ao planejamento urbano

1 Doutor em Geografia, Professor Associado do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

2 Mestre em Geografia, Professora da Rede Estadual de Educação da Bahia.

3 Mestre em Geografia, Professora da Rede Estadual de Educação da Bahia.

em uma pequena cidade patrimonializada. Como objetivos específicos buscamos compreender a patrimonialização de Cachoeira/BA; debater questões referentes à gestão do planejamento urbano na cidade; analisar as contribuições advindas dos debates ocorridos nas atividades desenvolvidas com a população de Cachoeira/BA (oficinas e estudos com grupos) a respeito do planejamento urbano, patrimonialização e demandas da população; discutir a turistificação das cidades patrimonializadas.

### A base empírica: o passado e o presente de Cachoeira

Como descrever um processo de planejamento? Optamos por iniciarmos com a apresentação da base empírica de nosso estudo e isto não significa que o processo tenha começado com o estudo da realidade ou com o diagnóstico da área, presente em vários manuais de planejamento urbano como o ponto de partida. Na prática, começamos pelo conjunto teoria, empiria e técnica, pois estas três esferas não são dissociáveis, pelo menos na forma como enxergamos o processo de planejamento. Quando fomos ao campo pela primeira vez, as bases teóricas e técnicas do planejamento já haviam sido discutidas em nossas reuniões de estudos, nos cursos, nas nossas graduações ou nas nossas aulas. Já tínhamos um conhecimento prévio. Quando estudávamos a teoria já tínhamos ouvido falar de Cachoeira (Figura 1), quer seja nas aulas de história ou através de algum comentário sobre uma das diversas festas religiosas da cidade. A ideia de iniciarmos pela empiria é meramente intencional, sedutora ao leitor para conhecer o lugar que propomos estudar.

As cidades do Recôncavo Baiano foram fundadas no início do processo de ocupação do território brasileiro pela Coroa Portuguesa, configuradas como aglomerações citadinas em função dos intensos fluxos e das relações com as culturas agrícolas – fumo e cana de açúcar – destinadas à exportação e que eram desenvolvidas na região, conforme explicou Milton Santos (1959). Ainda segundo este autor (*op.cit.*), foi no Recôncavo Baiano onde se constituiu a primeira rede urbana no Brasil, impulsionada pelo papel de destaque na economia colonial e mesmo durante o período imperial.

Dentre os núcleos destacados neste processo de constituição da rede urbana do Recôncavo, Cachoeira sempre apresentou importância em diversas possibilidades de análise. Regionalmente desempenhava papel central no sistema de transporte flúvio-marítimo, em função de seu porto no baixo curso do Rio Paraguaçu, já próximo de sua foz, na Baía de Todos os Santos. Os armazéns localizados nas margens do Paraguaçu eram marcantes na paisagem urbana e simbolizavam o papel econômico da cidade como entreposto comercial entre o litoral e o sertão brasileiro. Politicamente, Cachoeira era um importante centro baiano, exercendo função primordial no processo de Independência da Bahia, tendo recebido o título de Cidade Heroica. As riquezas acumuladas pela elite colonial foram materializadas na paisagem da cidade, principalmente na arquitetura de seus casarões, sobrados e igrejas.

Os aspectos políticos e econômicos que garantiam a centralidade de Cachoeira e favoreciam sua articulação regional e nacional preenchem as formas urbanas até meados do século XX, quando transformações estruturais no sistema de transporte e na economia levam a redefinições dos papéis e funções das cidades do Recôncavo.

As mudanças na estrutura econômica e no papel de Cachoeira na rede urbana regional estão fortemente atreladas com a alteração no padrão de transporte de mercadorias, com a opção pela modalidade rodoviária em detrimento ao transporte marítimo/fluvial (realizado pelos vapores e saveiros que faziam seus percursos através da Baía de Todos os Santos e pelo Rio Paraguaçu) e ao transporte ferroviário (que tinha em Cachoeira um importante entroncamento). As rodovias que passam a ligar o litoral

ao interior (BR 324 e 101) tem seus trajetos exteriores e distantes do tecido urbano de Cachoeira, implodindo as funções articuladoras da cidade com suas congêneres regionais e estaduais.

A decadência da senhorial cidade de Cachoeira e a ascensão de Cruz das Almas, que é hoje [1952] o *chef-lieu* do Recôncavo Fumageiro, indicam, expressivamente, as fases de um processo de sucessão histórica e ecológica, para o qual, mais recentemente, outros fatores de renovação, como o caminhão e a rodovia, também contribuíram decisivamente (COSTA PINTO, 1998, p. 123).

Para completar o processo de estagnação do Recôncavo Canavieiro e Fumageiro, também na metade do século XX, ocorre a descoberta de petróleo na área do Recôncavo mais próxima de Salvador. O desenvolvimento da cadeia produtiva do petróleo, indo além da extração e passando pelo refino e pelo transporte, trouxe profundas mudanças na articulação do sistema urbano, pois toda uma rede de infraestruturas é criada para atender as exigências da indústria petrolífera, isolando as áreas tradicionais, como Cachoeira.

Em 1971, o IPHAN tomba todo o sítio de Cachoeira como Monumento Nacional (Decreto nº 68.045, de janeiro de 1971). O tombamento, cujo objetivo era garantir a preservação do acervo material urbano da cidade, também acaba por congelar Cachoeira no momento de grande declínio de suas funções urbanas e de esvaziamento de suas formas construídas, que acabam por se transformar em ruínas. Aliado a tal espaço urbano encontram-se riquezas imateriais proveniente de matrizes africanas e de sua pluralidade étnica.

É importante ressaltar que estas mesmas riquezas acumuladas não impediram que os problemas sociais e econômicos se agravassem com o passar dos séculos, principalmente mediante ao processo de decadência econômica em que a cidade se viu mergulhada por longos anos. Cachoeira possui baixos índices sociais (referentes à educação, saúde e renda) quando comparada a outros municípios da Bahia, bem como à média nacional. Segundo dados do IBGE, disponibilizados na plataforma online Cid@des<sup>4</sup>, o município possui população estimada em 33.567 pessoas, das quais 48,6 % vivem com rendimentos inferiores a 1/2 salário-mínimo (dado de 2010); 11,5 % estão ocupadas no mercado formal de trabalho (dado de 2018); e 51,4% não tem acesso às condições higienicamente aceitáveis de esgotamento sanitário. Em 2010, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) era 0,647 (médio), sendo Educação o pior componente do índice, com pontuação de 0,577, o que é considerado um baixo desenvolvimento. Geograficamente, em 2018, era considerada na hierarquia urbana do IBGE como um centro local, integrante de um arranjo populacional composto com os municípios de Muritiba e Governador Mangabeira, na área de influência de Feira de Santana.

Segundo Henrique (2009), para superar este processo de estagnação econômica, que perdura por algumas décadas, várias ações de desenvolvimento econômico nas escalas urbana e regional foram implementadas em Cachoeira, tais como: a instalação de um campus da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); o Programa de Turismo Étnico; o Monumenta; e o PAC-Cidades Históricas. Essas ações, assim como a FLICA (Festa Literária Internacional de Cachoeira), também acabaram por inserir Cachoeira na chamada economia criativa (BAUMGARTNER; ROTHFUß, 2017).

<sup>4</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/>

Desta forma, sendo uma cidade histórica tombada, patrimonializada, alvo de programas governamentais de reestruturação urbana e de preservação do seu patrimônio histórico e cultural, torna-se necessária uma discussão especial sobre seu planejamento e gestão.

### A base teórica: Patrimônio e planejamento urbano: uma apreciação preliminar

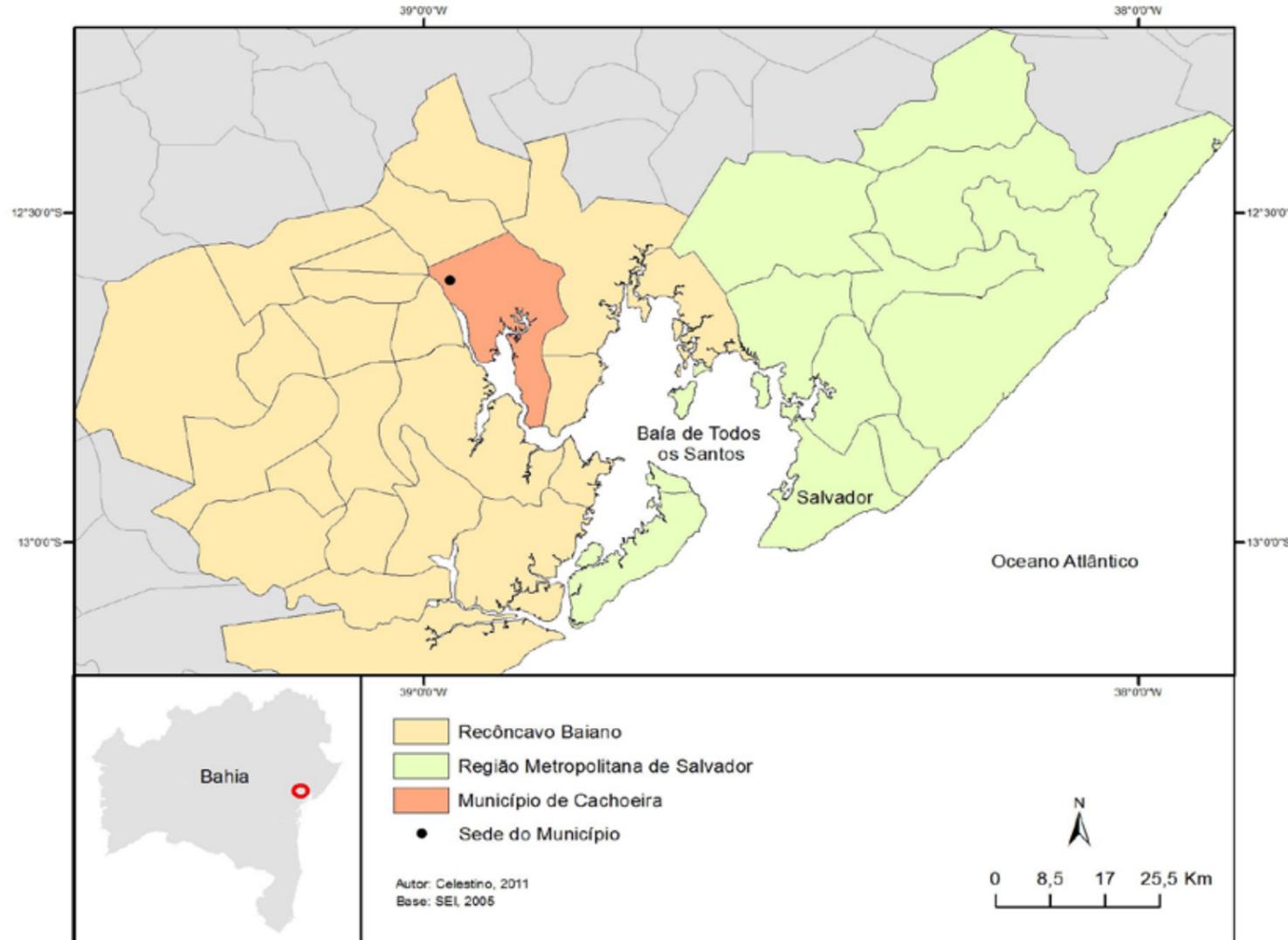
Muitos planos de renovação ou conservação de áreas patrimoniais estão relacionados à criação de uma imagem de cidade histórica que represente, material e simbolicamente, um passado mítico a ser resgatado pelas construções. Estas imagens carregam diversas representações e, notadamente, um grande poder simbólico, vinculando-as a um imaginário mundial de planos vitoriosos na renovação e conservação destas áreas consideradas patrimoniais.

Se buscarmos um aprofundamento sobre a questão dos bens patrimoniais e da própria ideia de patrimônio, Watson e Waterton (2010) salientam que a discussão trata de um processo vinculado às memórias, identidades, políticas, lugares, dissonâncias e performances, no qual a construção do patrimônio e das heranças culturais do passado são essencialmente visuais. Esse aspecto revela uma fixação no objeto/artefato ou no edifício/monumento como expressões materiais da cultura, da história, do tempo, da sociedade e dos poderes. Desta forma, a maior parte dos planos apresentados para as cidades históricas e áreas patrimoniais está focada, essencialmente, na conservação, reforma e renovação dos edifícios. Assim, o patrimônio não é um conjunto de objetos *per se*, mas um processo de construção de significados socialmente produzidos. É claro que existe uma relação de dominação no reconhecimento dos significados atribuídos aos objetos/edifícios pelos grupos sociais dominantes, tanto nos períodos de construção quanto no momento da sua patrimonialização. Não é uma coincidência que a maioria dos bens patrimoniais do Brasil se refira, como no caso de Cachoeira, às construções de origem colonial portuguesa relacionadas às elites coloniais (casas grandes, engenhos, palacetes) e notadamente religiosas (católicas, é claro).

Segundo Shirato e Webb (2010), esta opção pela materialização do patrimônio não é inocente, pois, a visibilidade é o critério central para provar sua autenticidade, valor e validade. Assim, a imagem que os planos vinculados aos espaços urbanos patrimoniais e históricos busca resgatar é da ratificação indiscutível do poder nos momentos históricos passados. Trata-se um poder mítico que também busca apagar os conflitos, as misérias e marginalização vivenciadas pelos grupos dominados que, direta e indiretamente estão vinculados a tais objetos e espaços. E com isto, antigas senzalas viram espaços de exposição de arte e pelourinhos viram o símbolo de projetos de recuperação de áreas urbanas patrimoniais do país, como em Salvador.

Especificamente em nossa área de estudo, a renovação urbana colocada em movimento pelo Programa Monumenta e PAC-Cidades Históricas é resultado desta relação entre as heranças da classe dominante e da dominação dos grupos marginais e minoritários. Todo o conjunto tombado está vinculado às heranças portuguesas e católicas e apenas um terreiro de candomblé, que está entre os primeiros do país, está protegido. O Terreiro *Zogbodo Male Bogun Seja Unde (Jeje-Mahi)*, Roça do Ventura, de 1858, foi inscrito no Livro do Tombo Histórico em dezembro de 2015.

O conjunto arquitetônico reforça o mito da Heroica Cachoeira, que lutou contra os portugueses e pela sua expulsão da Bahia em 2 de julho de 1823, posteriormente a independência do restante país. Aqui temos uma grande contradição na construção material e simbólica do patrimônio de Cachoeira, uma vez que se valoriza a herança colonial nas construções ao mesmo tempo que o título conferido à cidade reforça a luta



contra o poder colonial. Conforme pontua Selby (2010), a realidade de um lugar está sujeita às várias camadas de construções que podemos criar e inventar.

Mas como superar esta visão presente nos modelos de planejamento urbano atualmente aplicados nas áreas patrimoniais? Uma possibilidade está na voz e poder dado aos grupos que efetivamente criam, usam, recriam e reusam, material e simbolicamente, o patrimônio em sua vida cotidiana, especialmente em uma pequena cidade, onde a disponibilidade de moradia está mais restrita. Endlich (2008) coloca que são inúmeras as dificuldades para uma participação efetiva, mas sem essa participação o processo de planejamento com vistas ao desenvolvimento local fica comprometido. Celestino (2016) reforça a importância das comunidades locais no processo de planejamento de uma cidade tombada e engessada por um espaço concebido cheio de normativas que criam um distanciamento burocratizante em relação ao espaço vivido. Em uma cidade pequena, a proximidade das pessoas é, ao mesmo tempo, uma potência transformativa e uma barreira em movimentos reivindicatórios em função de receios em relação a possíveis retaliações.

França *et al* (2019) reafirmam a centralidade da participação da população no processo de planejamento urbano de cidades pequenas. Entretanto, em seu estudo sobre cidades pequenas no Norte de Minas Gerais, concluem que uma parcela restrita das pessoas se acha responsável pela busca de soluções para os problemas de suas cidades. Isso também se reflete na participação da população nas discussões e elaboração de Planos Diretores das cidades pequenas.

Quando mencionamos a participação, estamos tratando de co-criação, de propostas e estratégias com os agentes que detêm os conhecimentos técnicos. Lefebvre (2001)

Figura 1 – Localização de Cachoeira no Recôncavo Baiano. Elaboração: Livia Fraga Celestino, 2011.

reflete como a questão urbana excede o círculo dos técnicos, especialistas e dos intelectuais:

Nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais do que o sociólogo, não tem poderes de um taumaturgo. Nem um nem outro criam relações sociais (LEFEBVRE, 2001, p. 107).

Em Cachoeira, a implantação do campus da UFRB (Universidade Federal do Recôncavo Baiano) e a ação do setor turístico tem trazido novos fluxos de pessoas, de informações, de conhecimentos, de mercadorias e de capital, que produzem novas dinâmicas na cidade pequena. Na esfera municipal há uma carência direcionamento e de ações que abarquem tais mudanças, inclusive com desdobramentos das políticas de preservação introduzidas no passado recente por projetos federais, e que situem os moradores como prioridade nas suas práticas. Neste sentido, o Plano Diretor teria uma relevância realçada, ainda mais se contasse com participação efetiva da população em sua construção. As comunidades locais, especialmente em uma cidade pequena, que são as protagonistas da produção do espaço urbano, acabam tornando-se meramente coadjuvantes na construção dos planos e projetos de planejamento.

#### **O plano: considerações sobre o plano diretor de Cachoeira/BA**

Reconhecemos o Plano Diretor como importante instrumento da política urbana, presente no Estatuto da Cidade, cuja finalidade é criar estratégias para o desenvolvimento urbano compatível com a realidade e as necessidades de cada município e de propiciar que se cumpra a função social da cidade e da propriedade.

Com diversas ferramentas previstas no Estatuto da Cidade (políticas, jurídicas e administrativas), o Plano Diretor pode auxiliar no enfrentamento de diversos conflitos decorrentes das dinâmicas urbanas, tais como a especulação imobiliária ou o processo de gentrificação decorrentes da pressão no setor imobiliário com a chegada de novos moradores vinculados ao campus da UFRB, no caso de Cachoeira. Para as cidades históricas tombadas ou áreas intraurbanas patrimoniais existem ferramentas específicas de estímulo à preservação que podem ser aplicadas: isenção de IPTU, Transferência do Direito de Construir (TDC), Direito de Preempção, dentre outros benefícios fiscais que podem auxiliar na conservação urbana.

Frequentemente, os Planos Diretores estão atrelados a um determinismo físico-morfológico, com projetos essencialmente calcados no zoneamento, ou seja, no parcelamento do uso do solo, em detrimento de uma leitura do espaço urbano que leve em conta toda a complexidade de tal espaço, bem como o perfil histórico de cada lugar e os vários usos a ele atribuído. Assim, a avaliação de um Plano Diretor deve-se basear num viés crítico, buscando entender para que caminhos apontam as suas estratégias e que agentes sociais serão favorecidos com seus instrumentos e diretrizes.

No caso de Cachoeira (CACHOEIRA, 2006), constatamos um plano genérico, fruto da produção em massa de Planos Diretores encomendados, com posicionamentos no mínimo duvidosos e com o direcionamento do desenvolvimento urbano pautado, sobretudo, na supremacia da atividade econômica turística em detrimento de outros usos e na exacerbação da cidade como imagem e cenário. O atendimento às necessidades dos moradores e a leitura do espaço urbano com suas especificidades de pequena cidade patrimonial (material e imaterial) e do cuidado com a preservação foram colocados em segundo plano.

Os projetos urbanísticos e os equipamentos projetados apontam para uma cidade transformada em Parque Temático (FERNANDES, 2006), em que o espaço é colocado como palco e a população moradora como atores deste cenário, sobretudo no tocante ao turismo étnico. Por exemplo, a proposição de uma Cabana da Roda – local de apresentações das manifestações afro-brasileiras que se localizaria na orla flúvio-marítima e sedes distritais – no Plano Diretor corrobora com tal afirmação, visto que sua implementação e a utilização de tal equipamento pressupõe, de certa forma, o deslocamento dos sujeitos destas manifestações culturais para a condição de personagens para turista ver. Este projeto, por seu turno, instiga um processo mais amplo relacionado à folclorização das manifestações Afro-brasileiras.

O planejamento urbano presente no Plano Diretor reforça a promoção de uma imagem urbana, traçando estratégias de cenarização que se aplicadas implicariam numa nova racionalidade da cidade, pautada na exploração dos símbolos culturais e da utilização mercadológica destes.

No caso de Cachoeira, o Plano Diretor centrou-se na implementação de equipamentos de lazer às margens do rio Paraguaçu. Contraditoriamente, o mesmo rio que é evocado como um potencial recurso turístico permanece relegado às políticas que chegam à cidade de maneira que seu processo de recuperação ambiental permanece à margem dos atuais investimentos.

Além dos projetos para as margens do rio, outros equipamentos foram projetados para diversos espaços públicos, quer seja na cidade ou em alguns distritos, visando a potencialização e aproveitamento das suas dotações turísticas (histórica, religiosa, natural e artística). Tal iniciativa explicita o direcionamento das políticas propostas para a supremacia de um uso, da atividade turística, no que Krippendorf (2008) denominou de monocultura do turismo.

A atividade turística é colocada como principal atividade econômica no *Cluster* de Cachoeira em detrimento de outras atividades. Cabe aqui destacar que o Campus da UFRB, hoje uma alternativa econômica para a cidade em função das demandas dos professores, alunos e funcionários por serviços, moradia e alimentação, não é tratado no Plano. Isso se coloca como mais uma limitação de tal plano. Os custos sociais da dominância do turismo como motor do desenvolvimento local são muitos, pois trata-se de uma relação de troca (turista – morador) desigual, uma vez que apenas uma minoria se beneficia. Não que o turismo seja uma atividade a ser banida e compreendida apenas de forma negativa, mas a sua centralidade é problemática, pois os instrumentos do planejamento urbano municipal estão completamente direcionados para a viabilização de uma única atividade econômica.

Em Cachoeira, devido a sua condição de cidade patrimonial tombada, várias especificidades são colocadas na construção do seu Plano. Castriota (2009) em seus estudos sobre os diversos centros históricos do país, bem como sobre as políticas e instrumentos a eles empregadas, buscou elucidar as particularidades dos Planos Diretores em cidades patrimonializadas. Dentre as questões abarcadas pelo referido autor, encontra-se a dissociação entre os órgãos de preservação e os órgãos de planejamento urbano, tendo em vista que o primeiro se ancorou, por um longo tempo, num preceito de cidade como objeto estético, desvinculado da preocupação com o desenvolvimento urbano. Por outro lado, os órgãos de planejamento estariam calcados num viés essencialmente funcionalista, desconsiderando os aspectos qualitativos de tal espaço. Estes seriam, em tese, um problema comum às cidades que possuem uma maior concentração de elementos patrimoniais.

É claro que os órgãos de preservação com o passar do tempo foram assimilando novas

acepções e convenções. Dentre as novas incorporações, destaca-se a modificação do conceito de patrimônio quando o mesmo deixa de ser entendido apenas numa dimensão individualizada e pontual, ou seja, como monumento. Nestas circunstâncias, a sua acepção alarga-se para o entendimento da cidade como um patrimônio urbano como um todo. Tais modificações sugerem a complexificação das políticas públicas patrimoniais, uma vez que a sua atuação deixa de ter como foco os monumentos ou ainda áreas restritas, para ter como tônica toda a cidade.

Em Cachoeira, a atuação do IPHAN mostrou-se diferenciada, visto que junto à população civil organizada, tal órgão envolveu-se na correção de vários aspectos do plano, tais como: nos parâmetros urbanísticos das ZEIS (Zona Especial de Interesse Social); nas porcentagens de permeabilização e no tamanho dos lotes; nos parâmetros urbanísticos dos terreiros de matriz africana; na correção das delimitações das áreas de preservação rigorosa e simples da cidade, dentre outros aspectos.

Ainda seguindo o lastro no que concerne ao Plano Diretor em cidades patrimoniais, o tombamento aparece como prática antiga no cuidado dos bens culturais que carece de um mecanismo de gestão atual através da observação das áreas de preservação no Plano Diretor. Acreditamos que o ato de tombamento por si só não garante a conservação do bem tombado, mas deve também trazer consigo políticas públicas que complementem esta iniciativa de conservação. Salienta-se que nestas políticas, a preocupação com a dimensão qualitativa simbólica do espaço não deve se restringir apenas às áreas de maior importância histórica, mas se estender pela cidade, visando a melhoria do espaço urbano, dando prioridade a linguagem urbana e os usos de cada espaço.

Ao identificar as vertentes urbanísticas presentes no Plano Diretor de Cachoeira, nota-se que este possui caráter estruturalista, visto a ênfase dada à estruturação espacial e a preocupação com a implementação de projetos estratégicos, nas quais as funções aparecem separadas por zona. Tais ações levam a simplificação da complexidade do espaço mediante a esquematização do uso do solo, rigidez espacial e perda da qualidade, visto que há pouca atenção aos processos tradicionais de uso e ocupação.

A exemplo disto, consta no Plano um projeto de intervenção urbanística para a sede do distrito de Belém que propõe uma radical transformação da configuração espacial do espaço público associado a um Seminário secular, visando sua urbanização, requalificação e ocupação quase que total. Consequentemente, acarretaria a perda de sua característica de espaço vazio, livre de construções, através da implementação dos seguintes objetos: coreto, posto policial, centro cultural, parque infantil, quadra poliesportiva, campo de futebol e a Cabana de Roda. Infiltrado na propalada melhoria da condição de vida dos moradores, tem-se a intenção do melhoramento da dotação turística de tal localidade.

Outra questão relevante do Plano Diretor refere-se à necessidade de integração regional do município, pois de acordo com Villaça (1998), os Planos não podem se limitar às obras de remodelação física, devendo ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como espacial, articulando a cidade com a região. No caso do município em questão, o Plano não apresentou correlação com o seu entorno, em especial com São Felix – sua irmã siamesa – na outra margem do Rio Paraguaçu.

Observamos uma série de problemas nas diretrizes e estratégias do Plano Diretor de Cachoeira, que coloca a cidade ainda mais na orientação e relação mercado-produto, em detrimento das preocupações sociais e acentuando o *marketing* urbano para atrair investidores e turistas. O planejamento urbano embasado no viés esteticista, a partir da simbiose cultura e cidade, tratam o espaço urbano de modo superficial através do

culto ao embelezamento e da exacerbação da dotação turística de tal núcleo urbano. Estas ações carregam intencionalidades relacionadas à reprodução do capital por meio da exploração da cidade como um produto que está à venda.

Finalmente, reforçamos a defasagem desse Plano Diretor, em vigência desde 2006, com pequenas alterações introduzidas em 2014. Em 2015 e 2016, foram publicados planos setoriais para as áreas de Cultura e Turismo, respectivamente.

### A prática: o desenvolvimento dos ciclos de oficinas

Entre 2009 e 2016 foram realizadas diversas atividades de pesquisa e oficinas na cidade de Cachoeira com intuito trabalhar questões referentes ao cotidiano e às paisagens urbanas, bem como debater e compreender a produção do espaço urbano nessa cidade pequena. No decorrer desse processo, um estudo e discussão do Plano Diretor junto aos moradores, em uma perspectiva de sua reelaboração, objetivando discutir sobre os pontos positivos e negativos do plano, bem como as possíveis soluções, se tornou necessária.

Na preparação das oficinas optamos por esmiuçar a linguagem técnica do Plano Diretor para torná-la mais acessível ao entendimento dos participantes das oficinas. Vale ressaltar que a execução das mesmas foi realizada para discutir e refletir, junto com os moradores, sobre alguns pontos críticos do planejamento, bem como da execução de medidas relacionadas ao seu atual processo de reestruturação urbana e econômica.

Cada ciclo de oficina contou com moradores, estudantes, professores, membros de associações de moradores, gestores, entre outros interessados que foram convidados a participar por meio de cartazes distribuídos pela cidade, chamadas em associações de moradores, entidades de ensino, centros administrativos, além de outros meios de comunicação. O número de participantes ficou em torno de 30 pessoas, entre os quais 57,1% não conheciam o que é um Plano Diretor e 71,4% nunca haviam participado de alguma discussão a respeito. Estes dados foram coletados a partir de um pequeno questionário aplicado na primeira oficina. Tais números apontam para alguns problemas que se tornaram notórios na divulgação e execução da oficina:

- desconhecimento da população a respeito do que seja um Plano Diretor e de que maneira as suas diretrizes e instrumentos podem auxiliar no direcionamento do desenvolvimento urbano;
- inquietação daqueles que conhecem o que seja um Plano Diretor por não terem participado efetivamente da sua feitura e, desse modo, ter a possibilidade de construir um plano condizente com a realidade e as necessidades cachoeiranas.

Além das oficinas foram realizados estudos com grupos focais, trabalhando com fotografias de diferentes pontos da cidade, tais como: do Rio Paraguaçu, dos casarões antigos, do centro comercial, das igrejas e de um bairro popular, entre outras, para a criação de murais, cujo tema central era *A cidade que temos e a cidade que queremos*. A proposta dessa atividade foi estimular a reflexão e a identificação dos problemas referentes à estas localidades, bem como em propiciar a elaboração de possíveis soluções para tais problemáticas. De maneira geral, após diversas edições das oficinas e dos trabalhos em grupos, em relação à figura do Rio Paraguaçu, por exemplo, a maior queixa relatada refere-se à poluição e pouca atenção do poder público para com o rio. A figura representando a área central da cidade, notoriamente de função comercial, também foi alvo de crítica com queixas à má organização do trânsito, pouca sinalização e calçadas em degradação. Em relação à figura dos casarões antigos

foi unânime a opinião que estes sempre precisam de conservação e representam a imagem mais difundida da cidade. A figura do bairro popular foi a que mais atraiu críticas referentes à ocupação irregular, carência de serviços de saneamento básico e energia elétrica.

Sobre as feiras livres, uma marca da cidade, a falta de higienização, organização das barracas e falta de padronização foram relatados como problemas que deveriam ser resolvidos. Com referência à UFRB foi apontada a necessidade de criação de novos cursos, além de melhoria no trânsito em frente à universidade. Após cada ciclo de discussão, os diversos grupos que passaram pelas atividades elaboraram murais ou varais com as fotos dos locais selecionados e apresentavam suas observações a respeito desses lugares, socializando as descobertas, análises e propostas. Dentre as propostas que surgiram, destacamos que para o distrito de Belém, a sugestão foi a implantação de centros educacionais no lugar das inúmeras quadras poliesportivas projetadas para espaço considerado vazio em frente ao seminário, pois traria informação, conhecimento, para além da prática esportiva. Ou seja, os participantes se mostraram favoráveis à ocupação do espaço associado ao Seminário.

Posteriormente, outros ciclos de trabalho, de caráter mais formativo, foram propostos para discussão dos conceitos básicos do Plano Diretor e do planejamento urbano, bem como os seus instrumentos. Este momento possibilitou o confronto entre a empiria da população e os princípios e diretrizes do Plano Diretor, propiciando uma reflexão sobre algumas estratégias de intervenção e gestão da cidade. A opção por trazer os esclarecimentos teóricos e técnicos somente após os primeiros ciclos de atividades práticas com cada grupo era efetivar questionamentos e incentivar a fala e reflexão sobre os lugares de vida, inserindo os moradores no processo (re)produção espacial como sujeitos sociais críticos. Com efeito, a intenção das oficinas foi justamente criar uma interlocução, isto é, uma espécie de cooperação entre a comunidade acadêmica – neste caso específico constituída por nós pesquisadores deste espaço urbano – e os moradores numa relação de troca.

Nesses encontros foram solicitados aos participantes que analisassem o mapa presente no Plano Diretor que projeta equipamentos para toda a cidade. Os participantes foram orientados a observar a viabilidade destes equipamentos em seus respectivos locais e, se de fato, estes equipamentos representam a necessidade de seus moradores. Os grupos expuseram suas críticas e sugestões a respeito das ações e equipamentos projetados para a orla flúvio-marítima e para os espaços públicos, em sua maioria incrementos turísticos (hoteleria de grande porte, por exemplo) bem como as áreas destinadas à expansão urbana. Surgiram vários elementos de estranhamento por parte da população em relação aos projetos e ações, por não condizerem com a realidade, ou com as necessidades e aspirações dos moradores locais.

Também foram discutidas as falhas e limitações do Plano Diretor de Cachoeira, no qual os presentes participaram efetivamente tecendo críticas e suas impressões sobre as estratégias trazidas no Plano. Novamente, assim como no primeiro ciclo, manifestaram suas preocupações a respeito do rio Paraguaçu, do tratamento das áreas verdes, do patrimônio local e com a ocupação de áreas de riscos, principalmente das encostas. Houve consenso na categorização do Plano como de cunho mercadológico, com grandes obras e grandes projetos urbanísticos com intuito de embelezamento da cidade em detrimento das funções sociais.

Os diversos moradores, que em algum momento participaram das atividades, também destacaram que é preciso considerar além do passado, o presente e o futuro, pois segundo os mesmos *não se pode parar no tempo*, uma vez que o movimento da cidade e da sociedade agregam e sempre modificam o espaço e a sociedade.

A grande dificuldade das oficinas foi a construção de propostas que pensassem e contemplassem a cidade como um todo, e não apenas como fragmentos identificados no *meu bairro* ou *minha rua*. Foi preciso debater, constantemente, a ideia de trazer para *minha rua* todas as coisas boas e levar para o bairro distante, *do outro*, as coisas vistas como ruins. Este obstáculo não foi plenamente superado, pois não obtivemos uma resposta positiva na superação da visão local em detrimento de uma noção de cidade, nem conseguimos trabalhar a questão do planejamento em escala municipal.

## Considerações finais

Tomamos como premissas três pontos:

1. A necessidade de superação da produção de patrimônios para consumo efêmero, bem como para a ratificação de poderes de classes dominantes e colonizadores;
2. A importância de superar a museificação e a retirada dos bens patrimoniais do uso cotidiano e corriqueiro, como espaço banal, tombando e conservando-os em redomas;
3. O processo de planejamento é sempre repleto de intencionalidades. Compreendê-las, desvendá-las e explicitá-las permite entender, segundo um pensamento crítico, as relações entre sujeito e objeto, entre a sociedade e o seu entorno.

Com isso, reiteramos a importância e a responsabilidade das populações locais no processo de planejamento urbano, o que implica numa ação descentralizada em detrimento da concentração de decisões nas mãos dos governos, dos técnicos, dos acadêmicos ou das empresas. A população pode e tem o direito/dever de auxiliar na construção de caminhos para a solução de impasses, que, por conseguinte, podem possibilitar a redução das desigualdades.

O Plano Diretor, como forma de planejamento em nível local, pode orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção de espaços, além da oferta de serviços públicos que assegurem melhor condição de vida para os moradores.

Apesar do tempo de realização das oficinas e o momento atual, notamos a importância de continuarmos discutindo tais questões, uma vez que o Plano Diretor de Cachoeira continua defasado, e o novo plano permanece engavetado, enquanto a cidade tem seu rumo dirigido pelas lógicas da mercantilização cultural e turistificação do patrimônio.

Com efeito, a descentralização da prática do planejamento pode trazer intervenções importantes. Para que isto ocorra, é necessário também que se decodifique a linguagem técnica e acadêmica dos Planos Diretores e do processo de planejamentos para que a população venha a participar de maneira consciente e efetiva na construção do destino do espaço urbano em questão, uma área patrimonial em uma cidade tombada.

No momento em que a acepção de patrimônio se amplia, torna-se evidente cada vez mais a necessidade da convergência das diversas esferas administrativas (federal, estadual e municipal) no processo de planejamento patrimonial urbano. Mesmo mediante as novas reformulações dos conceitos de patrimônio e de planejamento pelos órgãos públicos responsáveis, observamos que nas cidades patrimoniais o cerne dos planos e das ações permanecem essencialmente voltados para o patrimônio de *pedra e cal*, que acaba por receber grande parcela dos investimentos.

Em uma cidade pequena, como Cachoeira, onde a ruralidade da feira e a urbanidade do campus universitário preenchem formas históricas, patrimonializadas e tombadas, o

desafio do planejamento urbano e seus instrumentos, com o Plano Diretor, é abranger essa amplitude escalar, de modos de vida e de visões de mundo e sobre o lugar. A contradição está no fato da cidade pequena possuir um espaço geográfico físico restrito, mas congrega a zona de contato entre o tempo lento e veloz, entre o espaço de encontro e o espaço de circulação, entre a organicidade e o mecanicismo da vida social, entre o espaço de vida e o espaço mercantil. Por estar entre mundos e lugares rurais e urbanos, a complexidade da cidade pequena não tem limites.

### Agradecimentos

O apoio do CNPq, da CAPES e da FAPESB, através de bolsas e financiamentos de projetos de pesquisa, foi fundamental para a realização do trabalho.

### Referências

BAUMGARTNER, Wendel Henrique; ROTHFUß, Eberhard. Creative Inequality in the Mid-sized University City. Socio-spatial Reflections on the Brazilian Rural – Urban Interface: The Case of Cachoeira. In: GERHARD, Ulrike, HOELSCHER, Michael; WILSON, David (Eds.). *Inequalities in Creative Cities*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017, p.217-237.

CACHOEIRA (Prefeitura Municipal). *Lei 730/2006 – Plano diretor de desenvolvimento urbano de Cachoeira*. Cachoeira/BA, 2006.

CACHOEIRA (Prefeitura Municipal). *Lei n. 1.140 – Plano municipal de cultura (2015-2025)*. Cachoeira: Prefeitura Municipal, 2015.

CACHOEIRA (Prefeitura Municipal). *Lei n. 1.150 – Política municipal de turismo*. Cachoeira: Prefeitura Municipal, 2016.

CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio cultural: Conceitos, políticas, instrumentos*. Belo Horizonte: Annablume, 2009.

CELESTINO, Livia Fraga. *A produção do espaço urbano em Cachoeira/BA: patrimônio cultural no contexto dos espaços concebidos, percebidos e vividos*. 19/09/2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, UFBA.

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. São Paulo: Editora da Unesp, 2001.

COSTA PINTO, Luiz de Aguiar. Recôncavo: laboratório de uma experiência humana. In: BRANDÃO, Maria Azevedo (ed.). *Recôncavo da Bahia. Sociedade e economia em transição*. Salvador: Fundação Casa de Jorge Amado, 1998, p.101-183.

ENDLICH, Angela Maria. Novos referenciais de desenvolvimento e planejamento territorial: possibilidades para as pequenas cidades? *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 12, p. 1-35, 2008.

FERNANDES, Ana. Cidades e cultura: rompimento e promessa. In: JEUDY, Henri Pierre; JACQUES, Paola Berenstein. *Corpos e cenários urbanos*. Salvador: Edufba, 2006, p. 51-64.

FRANÇA, Iara Soares, COSTA, Valéria Aparecida Moreira; FONSECA, Marcela Alves.

Planejamento urbano e participação social em pequenas cidades. *Ágora*, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 1, p. 119-131, 2019.

GUMA, Juliana Lamana. *Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades Pequenas: Um estudo sobre Benedito Novo e de Rio dos Cedros-SC*. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS.

HENRIQUE, Wendel. A instalação da UFRB, a ação do Programa Monumenta e o turismo étnico na reestruturação urbana e no cotidiano de Cachoeira-BA: Notas preliminares de pesquisa. *Geotextos*, Salvador, v. 05, p. 89-112, 2009

JEUDY, Henri Pierre. *Espelho das cidades*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2005.

KRIPPENDORF, Jost. *A sociologia do turismo*. São Paulo: Editora Aleph, 2008.

LAMPRAKOS, Michele. The idea of the historic city. *Change Over Time 4.1*, Filadélfia, número especial, p. 8-38, 2014.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

SANTOS, Milton. *A rede urbana do Recôncavo*. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Imprensa Oficial, 1959.

SCHIRATO, Tony; WEBB, Jen. Inside/Outside: ways of seeing the World. In: WATERTON, Emma; WATSON, Steve (Eds.). *Culture, heritage and representation. Perspectives on visuality and the past*. Farnham, Ashgate, 2010, p. 19-37.

SELBY, Martin. People – place – past. The visitor experience of cultural heritage. In: WATERTON, Emma; WATSON, Steve (Eds.). *Culture, heritage and representation. Perspectives on visuality and the past*. Farnham, Ashgate, 2010, p. 39-55.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WATSON, Steve; WATERTON, Emma. Introduction: a visual heritage. In: WATERTON, Emma; WATSON, Steve (Eds.). *Culture, heritage and representation. Perspectives on visuality and the past*. Farnham, Ashgate, 2010, p. 01-16.